

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ZERO POVERTY PROGRAM PADAT KARYA DI KOTA PALU

**Moh. Andika Lamalaka**

*Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*This study aims to determine public attitudes towards the Workfare Program and how large the portion of Regional Revenue and Expenditure Budget (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah – APBD) which was disbursed for the implementation of this program in Palu City, with purposive informant selection technique which gained 8 people, referring to the theory of van Meter and van Horn. The data collection of this study was done by means of observations, interviews, and documentations. The results show that the implementation of the Workfare Program had not been optimal, and had not reflected the ideal conditions according to the performance of the policy itself. It can be known from several aspects: a). Policy standards and objectives that still need to be improved, b). Human and financial resources that still need to be fixed, especially the human resources whose activities were still limited, c). Characteristics of implementing agencies that did not understand the operational procedures, d). The implementers attitude who seemed to be indifferent to the job when encountered a problem in the field, e). Interagency communication that was less effective, and lack of socialization to the Workfare participants, f). Social, economic, and political environments that were more dominated by social and economic factors of the society as policy goals.*

**Keywords:** *Implementation, Policy, and Workfare Program*

Adalah upaya yang tidak gampang merumuskan kebijakan publik yang demokratis, apalagi pelaksanaan otonomi daerah dibidang umurnya masih dini dan barangkali adalah masa peralihan atau masa adaptasi, maka untuk menjaga eksistensinya dan keberlangsungan hidupnya harus dituntun, dibina, dijaga sehingga desentralisasi benar-benar bisa berjalan sebagaimana mestinya, jangan sampai dibiarkan tanpa bimbingan. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah berkaitan dengan persoalan masyarakat (publik). Keputusan itu dibuat bersama dengan lembaga legislatif. Hal ini tidak lepas dari pertimbangan bahwa lembaga legislatif DPRD dianggap sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat. Kebijakan publik biasanya menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan persoalan bersama. Kebijakan publik harus mendapat dukungan dari masyarakat karena jika tidak ada partisipasi dari warga masyarakat maka

tidak akan ada artinya. Hanya berupa tulisan atau dokumen yang tidak bermakna. Dalam kehidupan bernegara, terdapat banyak sekali persoalan yang menyangkut kepentingan publik, seperti penetapan pajak/retribusi, pembangunan fasilitas umum, penanganan masalah sosial, dan sebagainya. pada tingkat daerah, pemerintah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membuat berbagai Peraturan Daerah (perda). Melalui peraturan-peraturan itulah banyak hal yang menyangkut kepentingan publik diatur.

Dalam peraturan daerah biasanya dimuat beberapa pertimbangan mengenai alasan atau latar belakang dibuatnya sebuah peraturan. Akan tetapi, setiap peraturan memiliki sisi yang berbeda-beda sesuai dengan pokok persoalan yang diaturnya. Ada peraturan yang memuat hal-hal yang menjadi hak dan kewajiban pemerintah atau masyarakat. Ada pula peraturan yang mencantumkan larangan-larangan tertentu.

Hal yang terpenting adalah jangan sampai ada suatu peraturan yang merugikan masyarakat banyak, tetapi hanya menguntungkan beberapa orang tertentu. Oleh karena menyangkut persoalan bersama, kebijakan publik biasanya memiliki pengaruh yang besar terhadap kehidupan masyarakat. Tidak heran jika sebagian anggota masyarakat juga memberi perhatian yang besar terhadap proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik. Tentu masyarakat tidak ingin dirugikan oleh sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dewan perwakilan. Oleh karena itu, masyarakat perlu turut serta secara aktif memberikan masukan, mengkritisi, dan mengevaluasi kebijakan publik. Hak masyarakat untuk turut aktif dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik sendiri dilindungi oleh undang-undang. Masyarakat berhak menyuarakan kepentingannya secara lisan atau tertulis melalui berbagai media dan saluran yang ada dengan tidak melanggar undang-undang. Kepedulian masyarakat semacam itu perlu, mengingat kebijakan tersebut memang sepatutnya diarahkan untuk melayani kepentingan bersama.

Seperti strategi penanggulangan kemiskinan yang dirumuskan Pemerintah Kota Palu yaitu program zero poverty, kebijakan ini bukanlah benar-benar ide baru mengenai pengentasan kemiskinan. Konsep zero poverty sudah digagas sejak beberapa tahun yang lalu oleh Caritas Europe. Zero poverty sebagai bentuk perhatian besar bagi pengentasan kemiskinan. Ide zero poverty pertama kali yang disampaikan di hadapan Parlemen Eropa pada tahun 2010 di Brussel. Ide Caritas Europe ini disampaikan oleh Erny Gillen sebagai presiden Caritas Europe, dan perwakilan Caritas dari wilayah Italia, Paolo Pezzana dan Patrizia Cappelletti. Ide zero poverty-nya, tidak seorang pun yang hidup di jalanan, atau tidak seorang pun meninggal karena tidak memperoleh jaminan kesehatan. Caritas Europe menetapkan 'Petition Against

Poverty' yaitu: menjamin setiap anak yang lahir di Eropa memiliki status orang tua, jaminan sosial minimum standar, memperkuat jaminan kesehatan dan kesejahteraan, memastikan pekerjaan dan gaji. Melihat realitas empiris seperti itu, maka ide yang digagas Palu 2015: zero poverty, sudah pernah dilaksanakan di belahan Eropa. Sebagai bahan komparasi, berdasarkan hasil riset Bank Dunia tahun 2010, sekitar 60 juta penduduk di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet hidup dengan biaya kurang dari 2 dollar US per hari. Data Eurostat juga menunjukkan, sekitar 42 persen pengangguran di Eropa, menghadapi risiko kemiskinan. Menurut data pendidikan yang dirilis oleh UNESCO tahun 2010, sekitar 7,2 juta penduduk di Eropa Timur dan Eropa Tengah tidak dapat membaca. Melihat data empiris yang ada, zero poverty yang dilaksanakan di Eropa dapat dikatakan 'gagal'. Kita semua tentunya berharap, Palu 2015: Zero Poverty tidak mengikuti kegagalan pelaksanaan zero poverty di Eropa.

Palu Zero Poverty 2015 merupakan sebuah gerakan dan upaya mendinamisasi beragam program penanggulangan kemiskinan yang selama ini telah dilakukan Pemerintah Kota Palu. Menyimak daya gerak perkembangan masyarakat Kota Palu sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah yang sangat dinamis ini, maka pemerintah Kota Palu tidak tinggal diam.

Guna merespon dinamika masyarakat yang begitu cepat, maka pemerintah Kota Palu telah melakukan berbagai analisis terhadap kondisi yang terjadi. Di satu pihak telah terjadi kemajuan pembangunan, akan tetapi pada pihak lain masih terdapat warga masyarakat Kota Palu yang tergolong miskin. Data dari Badan Pusat Statistik Kota Palu menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2013 jumlah warga miskin di Kota Palu masih sekitar 7,24 %. Temtu saja pemerintah Kota Palu tidak tinggal diam dalam melihat kondisi dan eksistensi warga miskin tersebut beraktifitas di Kota ini.

Satu dari berbagai respon positif pemerintah Kota Palu dalam menyahuti eksistensi dan kondisi kemiskinan yang ada di Kota Palu adalah dengan merumuskan berbagai program pemberdayaan yang menitikberatkan pada penanggulangan kemiskinan. Program pertama yang di hasilkan pemerintah dalam rangka mengatasi masalah kemiskinn di Kota Palu adalah “Program peduli kaum dhuafa” yang dimulai sejak periode kepemimpinan Walikota Rusdy Mastura

Seiring dengan perkembangan masyarakat Kota Palu, maka pemerintah Kota Palu juga terus menyesuaikan berbagai kebijakan pembangunan termasuk program peduli kaum dhuafa pada tahun 2007 berubah menjadi Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) Kota Plu. Baik pada program kaum dhuafa maupun PDPM, substansinya tetap berorientasi pada penanggulangan kemiskinan yang sumber dananya dialokasikan dari APBD setiap tahun. Dalam perkembangannya, program pemberdayaan warga miskin di Kota Palu terus mengalami kemajuan sehingga pada tahun 2012 lahir lagi sebuah program yang di sebut “Palu 2015 – Zero Poverty”. Program ini terdiri atas dua kegiatan utama yaitu kegiatan Padat karya dan Kredit Usaha Daerah (KURDA).

Khusus kegiatan Padat karya ini ditujukan untuk menggairahkan masyarakat dengan berbagai sentuhan kesetiakawanan sosial yang menganut prinsip peduli dan berbagi, yang diharapkan dapat mampu menyentuh, langsung akar kemiskinan yang ada di masyarakat yaitu mencakup perubahan sikap, perbaikan hubungan sosial, dan pemenuhan kebutuhan infrastruktur lingkungan yang layak dan sehat. Kegiatan padat karya ini dilakukan sendiri oleh masyarakat dengan pola gotong-royong sesuai dengan konsep kearifan lokal.

Peran aktif pemerintah Kota Palu dalam kegiatan Padat karya ini dimaksudkan agar porsi APBD Kota Palu dapat dirasakan

langsung oleh warga miskin dengan cara memberikan dana kepada warga miskin itu sendiri sehingga mereka mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Sasaran kegiatan ini ditujukan untuk warga sangat miskin yang membutuhkan. Pendekatan yang digunakan dari kegiatan ini berbasis pada pemberdayaan masyarakat, dengan harapan dapat memulihkan kondisi kesejahteraan dan mendorong pertumbuhan ekonomi warga miskin yang ada di Kecamatan Masing-masing.

Dalam kegiatan Padat karya ini, warga miskin yang ada di kelurahan dampingan tidak sekedar dianggap sebagai objek semata akan tetapi mereka dilibatkan secara langsung dalam pelaksanaan setiap kegiatan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari salah sasaran program dan memberikan pembelajaran kepada warga terkait dengan substansi dan mekanisme pelaksanaan setiap kegiatan Padat Karya. Dalam kegiatan Padat Karya ini juga mencakup komponen pendamping, digunakan untuk mendukung pelaksanaan Padat karya, meliputi pendampingan, dan pengawasan serta monitoring pelaksanaan di lapangan, yang dilakukan oleh aparat lini pemerintah yang terdepan yaitu Kecamatan, yaitu untuk pembinaan teknis dilakukan oleh aparat teknis pemerintah daerah atau fasilitator yang direkrut, dan komponen perbaikan serta peningkatan infrastruktur lingkungan dasar di wilayah masyarakat sasaran serta peningkatan kualitas kesehatan masyarakat dan lingkungannya

Cara pandang kita terhadap ide atau gagasan ini dapat memperkaya, atau sekaligus dapat “memperlemah” ide atau gagasan ini semua tergantung bagaimana pihak pengambil kebijakan, dan para pihak yang terlibat meresponnya. Keniscayaan ide yang dihadirkan di tengah publik tentu saja siap, dan bahkan harus siap berhadapan dengan pandangan yang pro dan kontra. Pandangan yang mendukung, dengan penuh keyakinan ide ini dapat diwujudkan.

Alasannya, data dan informasi yang dimiliki dengan strategi dan kebijakan yang digagas melalui Zero Poverty program Padat Karya maka masalah kemiskinan di Kota Palu dapat diselesaikan. Penting ditegaskan bahwa pelibatan warga miskin dalam kegiatan Padat karya ini menjadi salah satu bukti kepedulian dan tanggung jawab sekaligus sebagai jawaban yang dirumuskan oleh Pemerintah Kota Palu terhadap model pembangunan partisipatif yang selama ini jadi topik perbincangan masyarakat Kota Palu.

Dipihak yang kontra dapat saja menganggap Zero Poverty Program Padat Karya sebagai khayalan atau angan-angan bagi pengentasan kemiskinan alasannya karena selama ini gagasan dan ide pengentasan kemiskinan hanya muncul seketika seperti bunyi gong, dan hilang ditelan bumi. Kondisi ini yang kita tidak mau terulang lagi. Ide cemerlang semacam itu, seperti ide-ide yang sudah ada tidak dapat diwujudkan dan tidak dapat di aplikasikan menjadi program dan kegiatan yang manjur. Sudah bertumpuk-tumpuk konsep dan ide pengentasan kemiskinan, hanya marak dan hadir di ruang-ruang seminar dan lokakarya, sekedar menjadi wacana dan perdebatan, tapi justru gagal diimplementasikan.

Secara umum implementasi kebijakan program Padat Karya di dasarkan pada beberapa regulasi yang mengaturnya sebagai landasan yuridis formal yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat 2 dan Pasal 28D ayat 2, pasal; 34;
2. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, disebutkan :
  - a. Pasal 39: Bahwa Pemerintah bertanggung jawab dan bersama-sama dengan masyarakat mengupayakan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun diluar hubungan kerja;
  - b. Pasal 40 ayat 1 : Bahwa perluasan kesempatan kerja diluar hubungan kerja dilakukan melalui penciptaan kegiatan yang akan berkelanjutan dengan mendayagunakan potensi

sumber daya alam, sumber daya manusia, dan teknologi tepat guna;

- c. Pasal 40 ayat 2 : bahwa penciptaan perluasan kesempatan kerja dilakukan dengan pola pembentukan dan pembinaan tenaga kerja mandiri, penerapan sistem padat karya, penerapan teknologi tepat guna, dan pendayagunaan tenaga kerja sukarela atau pola lain yang dapat mendorong terciptanya perluasan kesempatan kerja.
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2014 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten / Kota
7. Peraturan Walikota Palu Nomor 13 Tahun 2013 tentang pedoman Pelaksanaan Program Padat Karya
8. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Kemiskinan

Dari beberapa permasalahan yang nampak, mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan program Padat karya belum terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan dan amanat dari peraturan yang telah disusun sebagai patron dalam implementasinya. Hal ini jika dikaitkan dengan teori Van Meter dan Van Horn dalam implementasi kebijakan publik, maka fenomena yang terjadi di lapangan berbanding terbalik dengan apa yang sudah menjadi seharusnya.

Mencermati teori implementasi Kebijakan Publik dari Van Meter dan Van Horn tersebut, menurut Tachjan (2006:39) sejatinya terdapat enam aspek yang saling

berpengaruh satu sama lain ketika sebuah kebijakan telah diimplementasikan, demikian model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh enam aspek yang saling berkaitan.

Jika dihubungkan dengan permasalahan yang terjadi dilapangan sehubungan dengan kebijakan pelaksanaan program Padat karya di Kota Palu maka berbagai macam fenomena yang ada dapat diidentifikasi dengan enam aspek / variabel dari teori tersebut. Adapun keenam aspek dimaksud secara umum dapat diuraikan sebagai berikut: 1.) Standar dan sasaran / Ukuran tujuan kebijaka.; 2.) Sumber Daya.; 3.) Karakteristik Organisasi Pelaksana.; 4.) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.; 5.) Sikap Para Pelaksana.; 6.) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan judul Implementasi Kebijakan Zero Poverty Program Padat Karya di Kota Palu Penelitian dilaksanakan kurang lebih 3 bulan dimulai bulan Februari 2016. Bentuk data utama yang diperoleh dalam penelitian ini yakni data kualitatif berupa wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) pada 5 orang informan yang telah ditentukan dengan metode *purposive sampling* oleh peneliti. Adapun data sekunder penelitian ini adalah data yang diperoleh melalui studi referensi maupun dokumen-dokumen pelaksanaan program Padat karya, buku petunjuk teknis kegiatan Padat Karya, Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Kemiskinan, penelitian terdahulu, studi kepustakaan, internet, jurnal dan referensi-referensi lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Aktivitas dalam analisis data berupa a). editing data, b). Klasifikasi data, c).

Interpretasi data, dan d). Menyimpulkan Data.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pandangan Masyarakat Terhadap Implementasi Kebijakan Padat Karya Di Kota Palu

Dalam implementasi atau pelaksanaan suatu kebijakan / program kegiatan dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, begitupun dengan pelaksanaan kebijakan Program Padat Karya di Kota Palu. Sesuai dengan tujuan penelitian yaitu hendak melihat sikap masyarakat peserta Padat Karya terhadap kebijakan tersebut dengan memperhatikan berbagai aspek yang mempengaruhinya baik keenam aspek yang ditinjau berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn maupun aspek yang mempengaruhi berdasarkan faktor pendukung lainnya

Namun demikian secara teknis implementasi kebijakan tersebut masih terdapat banyak kendala. Hal ini dapat diketahui melalui berbagai permasalahan yang ditemukan selama melaksanakan observasi dan wawancara dengan para informan maupun hasil penelitian di lapangan.

Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn dengan enam aspek yang dijadikan sebagai pisau analisis sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya maka berdasarkan hasil penelitian dilapangan dan mengutip hasil wawancara dengan para informan, keenam aspek tersebut turut berpengaruh terhadap kinerja Implementasi kebijakan. Selanjutnya keenam aspek tersebut dalam kaitannya dengan Sikap masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan Padat Karya di Kota Palu Sulawesi Tengah dapat diuraikan sebagai berikut:

#### 1) Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Pencapaian sasaran dapat dinilai berdasarkan standar dan tujuan yang

mendasari suatu kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn adalah kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah tentang program yang dimaksud. Sasaran yang ingin dicapai adalah jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus tujuan antara pemeran - pemeran dalam proses implementasi. Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang dilaksanakan, sifat kebijaksanaan ini mengarah pada jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Dalam memahami standar dan sasaran yang menjadi tujuan kebijakan dalam kaitannya dengan penelitian ini dapat dilihat pada beberapa aspek, peneliti mengklasifikasi sasaran atau tujuan kebijakan tersebut antara lain mengenai tujuan dan sasaran program sebagaimana yang diamanatkan oleh berbagai regulasi yang ada menyangkut petunjuk teknis kegiatan Padat Karya yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kegiatan ini yakni secara umum tujuannya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan melalui pemberdayaan masyarakat dengan indikator meningkatnya pelayanan kepada masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintah kota dan pembinaan kemasyarakatan, kemudian berdasarkan peraturan tersebut diatas juga menjadi hal yang paling penting untuk dipahami bahwa secara teknis sasaran kegiatan Padat Karya ini adalah masyarakat miskin yang telah terdaftar.

Oleh karena itu, tujuan kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikemukakan di atas adalah idealisme yang harus dibangun dalam sebuah implementasi kebijakan, maka dalam kaitannya dengan kegiatan Padat karya di Kota Palu, dalam perpektif ini belum mencapai pada tahapan yang menjadi tujuan

dan harapan masyarakat, diaman para pengelola dan pelaksana kegiatan padat karya belum memahami sepenuhnya tujuan akhir dari kebijakan Padat karya tersebut. Tujuan dan sasaran pelaksanaan kebijakan selama ini menurut peneliti lebih difokuskan dan terkonsentrasi pada peningkatan pelaksanaan dan penyelenggaraan kegiatan Padat karya di tingkat Kecamatan daripada peningkatan pemberdayaan masyarakat peserta secara nyata. Maka tujuan kebijakan tersebut pada dasarnya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan melalui pemberdayaan masyarakat, namun sejauh ini tujuan tersebut belum berjalan optimal.

## **2. Sumber Daya**

Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2008:99-100) menegaskan bahwa Sumber daya kebijakan tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan dan sumber daya manusia itu sendiri. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.

Keberhasil implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia baik sumber daya finansial maupun sumber daya manusia dan sumber daya pendukung lainnya. Namun manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Karena sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam proses implementasi atau pelaksanaan suatu

program, maka tanpa adanya dukungan dari sumber daya yang memadai, baik itu berupa jumlah maupun kemampuan ataupun keahlian para pelaksana program, pelaksanaan suatu program tidak akan mencapai tujuannya.

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu program kegiatan tentu saja diperlukan kualitas dan kuantitas pelaksana yang memadai guna mendukung terlaksananya program dengan baik. Tanpa dukungan personil yang diharapkan untuk melaksanakan suatu program, maka kebijakan atau program apapun tidak dapat berjalan dengan baik dan hanya akan tinggal sebagai dokumen tanpa ada realisasinya. Ketersediaan sumber daya manusia yang cukup serta berkompetensi dalam mendorong keberhasilan suatu program sangat diperlukan.

Mengenai hal ini Kepala Bidang Pemberdayaan adat, ekonomi dan sosial, budaya BPM Kota Palu (Al) mengatakan bahwa:

*“Terkait sumber daya yang baik, bagaimanapun bagus sebuah program kalau tidak ditunjang dengan sumber daya yang memadai sesuai dengan kebutuhan tentu bisa mempengaruhi hasil akhirnya nanti, menyangkur kualitas sumber daya pada kegiatan Padat Karya ini di rasakan masih perlu banyak pembinaan untuk meningkatkan skill para peserta Padat Karya (Wawancara 4 April 2016).*

Selain kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang dibutuhkan juga tak kalah pentingnya adalah sumber daya kebijakan. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan implementasi suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif dalam sebuah implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan

besar terhadap gagalnya Implementasi kebijakan.

### 3. *Karakteristik Organisasi Pelaksana*

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana.

Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Bidang Pemberdayaan adat ekonomi, sosial dan Politik (Al), bahwa :

*“Setiap organisasi baik itu organisasi pemerintah maupun swasta memang seharusnya mempunyai kemampuan kapasitas yang memadai dalam melaksanakan setiap kegiatan, apalagi kegiatan ini bersentuhan langsung dengan masyarakat adapun pelaksana tingkat bawah dalam hal ini kecamatan masih kurang koordinasi dengan SKPD terkait” (Wawancara 4 April 2016)*

Selanjutnya menyangkut karakteristik organisasi pelaksana dengan kapasitasnya masing-masing dalam kegiatan ini menurut Kepala Seksi Sosial Kemasyarakatan Kecamatan Mantikulore (Sm) bahwa :

*“Para pelaksana yang diberi tanggung jawab oleh SKPD yang bertanggung jawab sebagai pelaksana teknis selama ini saya kira sulit untuk memahami tugasnya, karena memang sudah ada petunjuk pelaksanaan akan tetapi pelaksanaan di lapangan masih dirasa kurang itu dikarenakan kurangnya komunikasi dan koordinasi antar lini atau dengan pihak-pihak yang bersangkutan. (Wawancara 5 April 2016)*

Sejatinya para pelaksana program implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aparat yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan dan merupakan tugas pokoknya serta didukung oleh kompetensi dasar yang harus dimiliki. Kemampuan yang tidak merata sering terjadi pada suatu organisasi,

dalam memberikan pelayanan kepada penerima. Hal ini diharapkan dapat menyelesaikan setiap permasalahan serta dapat mewujudkan perubahan kearah yang lebih baik melalui kapabilitas pelaksana, sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Bagian Humas DPRD Kota Palu (A) bahwa:

*“Seharusnya memang setiap organisasi pelaksana sudah harus paham dan mengerti tentang apa yang harus mereka kerjakan sebelum pelaksanaan kegiatan dimulai sampai dengan akhir kegiatan, karena pekerjaan ini sudah menjadi bagian dair tanggung jawab masing-masing pelaksana kegiatan, dan saya kira kuncinya juga terletak pada pimpinan organisasi bagaimana memberikan pemahaman kepada anggota tentang pekerjaan yang akan dilaksanakan” (Wawancara 4 April 2016).*

Dari kutipan wawancara dan hasil penelitian di lapangan, oleh peneliti dapat dianalisis bahwa para agen pelaksana dalam implementasi kebijakan ini belum memahami sepenuhnya apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab sebagai organisasi pelaksana dan mitra pemerintah kota,

Menurut hemat peneliti bahwa peta organisasi yang bersifat hirarki sebagaimana diuraikan diatas tentunya menjadi hal yang penting untuk diterapkan, agar setiap individu dapat mengetahui tugas pokok dan fungsinya masing-masing misalnya menyangkut jenjang hirarki “siapa yang bertanggung jawab kepada siapa”?, yang mengandung makna bahwa setiap personil seharusnya mengerti siapa atasan langsung yang wajib dipatuhi dan dituruti serta bertanggung jawab kepada atasan tersebut dalam setiap pekerjaan yang dibebankan kepadanya, kemudian dalam penentuan jenis kegiatan operasional “siapa yang melakukan apa” ? yang berarti bahwa setiap personil sudah memahami dengan baik tugas pokok dan fungsinya masing-masing berdasarkan *job description* dan tidak mengambil pekerjaan yang sudah menjadi tanggung jawab pihak lain.

#### 4. Sikap Para Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:143), sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri pertama, pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak, dan ketiga intensitas terhadap kebijakan. Pemahaman pelaku tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan satu hal yang penting.

Menurut Van Meter dan Van Horn ada beberapa alasan mengapa tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yakni : tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem nilai pribadi para pelaksana, kesetiaan ekstra organisasi, perasaan akan kepentingan diri sendiri, atau karena hubungan yang ada dan lebih disenangi. Dalam keadaan seperti ini Van Meter dan Van Horn menyarankan agar orang melihat kepada peran pengawas dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan keefektifan implementasi. Oleh karena itu para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari kecenderungan yang beragam.



Disposisi ini merupakan keinginan, kemauan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melakukan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi yang berkaitan dengan bagaimanasikap dan komitmen para pelaksana terhadap program, diaman pelaksanaan program kadangkala bermasalah apabila pelaksana yang terkait didalamnya tidak dapat menjalankan program dengan baik. Apabila pelaksana memiliki disposisi yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan atau program dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sedangkan apabila pelaksana memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan suatu program juga tidak akan efektif.

#### **5. Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan Pelaksanaan**

Komunikasi antar organisasi menurut Van Meter dan Van Horn merupakan hal yang sangat penting dalam model implementasi kebijakan, komunikasi dimaksudkan untuk menyampaikan tujuan kebijakan publik yang dikeluarkan serta analisis efek/bias dari kebijakan itu terhadap organisasi yang lain sehingga implementasi dari kebijakan itu dapat terlaksana dengan baik, komunikasi bukan hanya dilakukan pada saat kebijakan itu dikeluarkan akan tetapi selama kebijakan itu berproses/ dijalankan.

Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut, komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:161) dikatakan bahwa apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan kebijakan harus ada komunikasi untuk para pelaksananya. Selanjutnya dikatakan bahwa jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kegiatan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa di capai.

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Dengan demikian prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten, di samping itu koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil,

Dari pernyataan para informan dan hasil penelitian dilpangan, oleh peneliti dapat disimpulkan bahwa yang sering terjadi adalah masih kurangnya komunikasi yang dibangun oleh pelaksana dengn berbagai pihak yang terkait, yang mengakibatkan kurangnya pemahaman dari masyarakat. Kurangnya koordinasi dan buntunya komunikasi dari organisasi pelaksana Padat karya dengan masyarakat mengindikasikan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kebijakan ini.

Komunikasi dan koordinasi mempengaruhi dalam pelaksanaan kebijakan, dalam penelitian ini peneliti menemukan kenyataan bahwa komunikasi dan koordinasi yang sudah dibangun selama ini sudah

dilakukan tetapi masih kurang optimal, yaitu pada bidang sosialisasi khususnya pada level pelaksana kegiatan baik secara horisontal maupun vertikal perlu ditingkatkan sehingga dapat terwujud sinkronisasi dalam pelaksanaan tugas.

#### **6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik**

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:144) adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan masnyaratakan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2011:167) dampak kondisi ekonomi sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Faktor-Faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan pelaksana.

Jika dianalisis dalam kacamatan teori kebijakan Van Meter dan Van Horn dari sisi sosial, ekonomi dan politiknya, yang berkaitan dengan kebijakan Padat Karya ini sangatlah memiliki hubungan yang kompleks dengan kehidupan kebangsaan kita secara universal dewasa ini. Hal ini disebabkan karena, a satu sisi kebijakan Program Padat karya ini jika dilihat dari segi ekonominya sangatlah tepat, karena dapat membantu dan meringankan beban masyarakat dalam meningkatkan kualitas hidupnya dalam bentuk pemberdayaan, namun di sisi lain, lingkungan sosial politik yang kurang kondusif dapat menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan.

Pendapat dari beberapa informan diatas, dapat dipahami bahwa aspek yang

paling dominan berpengaruh adalah aspek sosial dan ekonomi daripada aspek politisnya, dimana dengan program Padat karya yang diimplementasikan di Kota Palu berpengaruh terhadap kondisi kehidupan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Sedangkan aspek politisnya lebih mengarah kepada pemerintah khususnya Pemerintah Daerah dalam mendukung sepenuhnya kebijakan ini.

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Sikap masyarakat terkait pelaksanaan program Padat Karya

Pelaksanaan program Padat karya di Kota Palu belum berjalan optimal dan belum mencerminkan kondisi ideal sesuai dengan kinerja kebijakan dan ekspektasi masyarakat dengan berbagai regulasi yang mengaturnya, hal ini dapat kita ketahui melalui beberapa aspek yaitu :

- a. Standar dan tujuan Kebijakan yang pelaksanaannya masih perlu ditingkatkan lagi agar dapat terlaksana dengan sepenuhnya dan tercapai dengan maksimal.
- b. Terkait Sumber Daya Manusia dan Sumber daya Dana / Finansial yang masih perlu di tingkatkan lagi karena seiring bertambahnya peserta Padat karya terutama untuk Sumber Daya manusianya yang kegiatannya masih sebatas pada kegiatan bersih-bersih
- c. Karakteristik organisasi pelaksana yang cenderung belum memahami sepenuhnya petunjuk yang ada
- d. Sikap para pelaksana yang terkesan cuek terhadap pekerjaan bila menemukan masalah yang ada di lapangan
- e. Komunikasi antar organisasi terkait yang kurang efektif dan intensitas sosialisasi masih kurang kepada peserta Padat karya

akibatnya banyak perubahan peraturan yang tidak diketahui oleh peserta Padat Karya.

- f. Aspek sosial, ekonomi dan politik lebih didominasi oleh faktor sosial dan ekonomi masyarakat, yang berpengaruh terhadap kondisi kehidupan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.

### Rekomendasi

Dari kesimpulan hasil penelitian yang diuraikan di atas, untuk mencapai sasaran kebijakan yang optimal sesuai dengan kinerja kebijakan yang diharapkan, maka ada beberapa hal yang mungkin bisa menjadi pertimbangan bagi pelaksana kebijakan dalam hal ini Pemerintah Kota Palu dan sekitarnya sebagai rekomendasi untuk pembenahan dari berbagai aspek, yaitu :

1. Para pelaksana kebijakan program Padat Karya di Kota Palu kiranya dapat mengoptimalkan komunikasi baik antara pelaksana kebijakan dengan masyarakat miskin penerima kebijakan.
2. Perlunya adanya kenaikan anggaran dan fasilitas dalam pelaksanaan program Padat Karya ini
3. Bagi pelaksana kebijakan diberikan pemahaman tentang eksistensinya dalam implementasi kebijakan sehingga diharapkan adanya perubahan pola pikir dan tingkah laku pada saat melaksanakan kebijakan program Padat karya ini
4. Pendampingan dan pengawasan dari pihak SKPD terkait maupun dari Kecamatan dalam menyukseskan implementasi kebijakan program Padat karya ini sangat dibutuhkan dan perlu ditingkatkan mengingat sumber daya manusianya yang terbatas.
5. Intensitas sosialisasi perlu ditingkatkan dan mendapat perhatian serius bagi Pemerintah Kota agar seluruh masyarakat sebagai target group dapat mengetahui dan memahami program apa yang dilaksanakan dan berapa jumlah dana yang dipergunakan.

6. Optimalisasi anggaran. Pemerintah daerah harus memiliki komitmen kuat untuk melakukan berbagai terobosan, baik dalam optimalisasi alokasi anggaran, maupun dalam penggalan sumber-sumber dana non APBD. Selain itu, masalah terbatasnya anggaran juga terdapat pos-pos yang alokasi anggarannya seringkali kurang pas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Akibatnya, anggaran negara yang seharusnya bisa direalisasikan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, maupun dialokasikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi sia-sia, karena tidak mampu terserap dengan baik.

### UCAPAN TERIMAKASIH

Atas bantuan dari berbagai pihak, terutama kedua pembimbing yaitu ibu Dr. Hj. Mustainah . M. M.Si dan Bapak Dr. Syahrudin Hattab, M.Si. Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas bimbingannya selama ini, yang telah banyak memberikan bantuan sampai pada akhir penyelesaian penulisan artikel ilmiah ini.

### DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, Leo 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Cetakan Kedua. Bandung: Alfabeta
- Buku Pedoman Petunjuk Pelaksanaan Padat Karya Palu Zero Poverty Tahun 2015
- Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penanggulangan Kemiskinan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang* Pemerintah Daerah
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Edisi Revisi Yogyakarta: Media Press